

BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL

A. Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer* bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.²⁴

Kewenangan atau wewenang dalam konsep hukum tata negara dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Wewenang terkait kekuasaan dalam hukum publik terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu dari kewenangan.

²⁴ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 4.

Konsep *bevoegdheid* di Belanda dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak hukum, sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.

Sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote match*, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.²⁵

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis, yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang mengatakan bahwa negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas

²⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm.68.

umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.²⁶

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang dapat tidak dilaksanakan.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Pranadamedia Group, 2014, hlm. 73.

mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi.²⁷

1. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atributif dalam tinjauan hukum tata negara ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Prees, 2010, hlm. 102.

Pelimpahan wewenang dalam politik hukum dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandaat: *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.

Pelimpahan wewenang secara delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie: overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi adalah:

1. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi, dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁸

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.

Kewenangan bebas yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijakan

²⁸ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 209.

dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.

B. Pemerintah

Pemerintah atau *government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Pemerintah adalah segala kegiatan terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara serta memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut.²⁹ Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memperoleh

²⁹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 21.

pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.³⁰

Pengertian pemerintah lainnya adalah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan. Pemerintah juga bisa diartikan sebagai penguasa suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara. Berdasarkan aspek statistika, maka pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam aspek dinamika adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.³¹

Tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat,

³⁰ Talizidhuhu Ndraha, *Kybernology I (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm. 6.

³¹ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Kelapa Gading Permai, 2007, hlm. 24.

menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.³²

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

³² Riyaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widia, 2002, hlm. 14-16.

prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.³⁴ Hakikat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi yang hakiki, yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.³⁵

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Fungsi pemerintah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah

³³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Malang: Sinar Grafika, 2017, hlm. 1.

³⁴ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 71.

³⁵ Riyaas Rasyid, *Op. Cit*, hlm. 59.

berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa pertahanan dan keamanan, layanan sipil termasuk layanan birokrasi.

2. Fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Fungsi pemerintahan umum adalah fungsi pemerintahan yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

1. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
2. Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini

harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.

3. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
4. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
5. Pengamalan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
6. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
7. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (pemerintah) sampai ke daerah (pemerintah daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan

yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula kepada masyarakatnya.

Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hierarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom. Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki eksistensi sebagai:

1. *Local self government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Pemerintah lokal dalam mengurus rumah tangganya sendiri mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya

yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

2. *Local state government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Asas sentralisasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
2. Asas desentralisasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.

3. Asas dekonsentrasi, yaitu asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
4. Asas tugas pembantuan, yaitu asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa pada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.

Otonomi daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah, maka pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.

C. Pengertian dan Jenis Pelabuhan

Pelabuhan adalah sebidang laut yang memiliki perairan yang tenang,³⁶ atau suatu wilayah yang dapat difungsikan sebagai tempat kapal membongkar serta memuat barang, tempatnya terjangkau dari kade atau dermaga. Pelabuhan merupakan jalan masuk menuju negara atau wilayah serta sebagai fasilitas penghubung suatu daerah, pulau, negara, benua, serta bangsa. Pelabuhan mempunyai *hinterland* atau daerah pengaruh yang artinya berpengaruh dalam kepentingan perekonomian, sosial, dan yang lain yang terkait dengan pelabuhan itu.³⁷

Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan serta sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan layanan jasa.³⁸ Utamanya pelabuhan adalah tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi.

Pelabuhan pada hakikatnya merupakan faktor terpenting dalam penyelenggaraan pengangkutan di laut, dimana pelabuhan sebagai terminal point bagi kapal merupakan hal yang paling utama.³⁹ Pelabuhan juga

³⁶ Peng Koen Auwjong dan R. B. Sugiantoro, *Perang Eropa*, Jakarta: Buku Kompas, 2005, hlm. 16.

³⁷ Bambang Triatmojo, *Perencanaan Pelabuhan*, Yogyakarta: Beta Offset, 2009, hlm. 3.

³⁸ Adris. A. Putra dan Susanti Djalante, "Pengembangan Infrastruktur Pelabuhan Dalam Mendukung Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Ilmiah Media Engineering*, Volume 6 Nomor 1, Januari 2016. <https://media.neliti.com/media/publications/98878-ID-pengembangan-infrastruktur-pelabuhan-dal.pdf>.

³⁹ Hasim Purba, *Hukum Pengangkutan di Laut*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2005, hlm. 177.

mempunyai peran sebagai *gate way* atau sebagai pintu gerbang dari satu negara ke negara yang lain atau dari satu daerah ke daerah lain. Dalam perkembangannya sebagai sarana untuk berpindahnya kapal dari satu tempat ke tempat yang lain, maka ada beberapa pelabuhan yang tersebar di Indonesia sebagai tempat persandaran kapal-kapal.

Pelabuhan berperan serta berfungsi sebagai penunjang kegiatan ekonomi dasar yang cukup penting sehingga banyak kota di dunia, dimana kegiatan ekonomi berpusat pada sekitar pelabuhan seperti Surabaya, Jakarta dan kota-kota besar lainnya. Pelabuhan dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi dan sebaliknya pembangunan ekonomi juga dapat mempengaruhi kegiatan pelabuhan. Faktor utama yang mempengaruhi pertumbuhan pelabuhan adalah peningkatan jumlah penduduk dunia yang kegiatan semakin hari semakin banyak sehingga mempengaruhi pelaksanaan pengangkutan barang serta sumber-sumber bahan baku

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan Pasal 4, peran pelabuhan yaitu:

1. Simpul dalam jaringan transportasi sesuai dengan hierarkinya.
2. Pintu gerbang kegiatan perekonomian.
3. Tempat kegiatan alih moda transportasi.
4. Penunjang kegiatan industri dan atau perdagangan.
5. Tempat distribusi, produksi, konsolidasi, muatan atau barang.
6. Mewujudkan wawasan nusantara dan kedaulatan negara.

Suatu pelabuhan yang dikelola dengan efisien serta dilengkapi dengan fasilitas yang memadai (*sufficient*) akan membawa keuntungan dan dampak positif bagi perdagangan dan perindustrian dari hinterland tempat pelabuhan tersebut berada. Sebaliknya adanya perdagangan yang lancar dari perindustrian yang tumbuh dan berkembang, membutuhkan jasa pelabuhan yang semakin meningkat yang akan mengakibatkan perkembangan pelabuhan.

Untuk dapat melayani kapal dan barang serta berfungsinya suatu pelabuhan dalam arti yang luas, maka pelabuhan perlu dilengkapi dengan fasilitas yang diperlukan sesuai dengan letak geografis, tipe, aktivitas, jenis dan macam-macam muatan kargo yang ditangani pelabuhan. Secara umum fasilitas pelabuhan dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Fasilitas untuk kapal.
2. Fasilitas untuk orang dan penumpang.
3. Fasilitas untuk penggunaan tanah.
4. Pelayanan kapal.

Bila ditinjau dari jenisnya, pelabuhan sangat beragam, tergantung dari sudut pandangnya masing-masing. Menurut sudut pandang orang awam, dikenal pelabuhan laut (*sea port*), pelabuhan udara (*air port*), dan pelabuhan darat (*dry port*).⁴⁰ Pembagian pelabuhan jenis ini sebenarnya berdasarkan jenis moda transportasi utama yang dilayani untuk pelabuhan laut, moda transportasi utama yang dilayani adalah kapal laut.

⁴⁰ R.P. Suyono, *Shipping: Pengangkutan Internasional Ekspor Impor melalui Laut*, Jakarta: PPM, 2001, hlm. 1.

Pelabuhan umum menurut kegiatannya melayani kegiatan angkutan laut. Sedangkan pelabuhan darat melayani angkutan darat, seperti peti kemas yang diangkut menggunakan kereta api, truk, kontainer, dan sebagainya. Pelabuhan tersebut mempunyai tempat tertentu di daratan dengan batas-batas yang jelas, yang dilengkapi dengan fasilitas bongkar muat, lapangan penumpukan dan gudang serta sarana prasarana dan sarana angkutan barang dengan cara pengemasan khusus dan berfungsi sebagai pelabuhan umum.

Jenis pelabuhan dapat dibagi berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Segi Penggunaanya

Berdasarkan penggunaannya pelabuhan dapat dibagi sebagai berikut:

- a. Pelabuhan barang.
- b. Pelabuhan ikan.
- c. Pelabuhan minyak.
- d. Pelabuhan kointainer/pelabuhan petikemas.
- e. Pelabuhan passengger/pelabuhan penumpang.
- f. Pelabuhan campuran.
- g. Pelabuhan pangkalan militer.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 jo. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM/55/2002 tentang Kepelabuhanan

Jenis-jenis pelabuhan diantaranya:

- a. Pelabuhan umum, yaitu pelabuhan yang diselenggarakan untuk kepentingan pelayanan masyarakat umum.

b. Pelabuhan khusus adalah pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Kegiatan pelabuhan ini penggunaannya khusus untuk kegiatan sektor perindustrian, pertambangan, atau pertanian. Contohnya adalah pelabuhan khusus untuk minyak sawit, minyak mentah, rempah, dan lain sebagainya.⁴¹

3. Segi Pengusahaannya

Berdasarkan pengusahaannya pelabuhan dibedakan menjadi:

- a. Pelabuhan yang diusahakan adalah pelabuhan dalam pembinaan pemerintah yang sesuai kondisi, kemampuan dan perkembangan potensinya diusahakan menurut asas-asas atau hukum perusahaan atas ketetapan menteri.
- b. Pelabuhan yang tidak diusahakan adalah pelabuhan dalam pembinaan pemerintah yang sesuai kondisi, kemampuan dan perkembangan potensinya masih lebih menonjol sifat *overheidsborg* dan atau yang belum ditetapkan sebagai pelabuhan yang diusahakan.

4. Segi Alam

Menurut segi alam, pelabuhan laut dibagi menjadi pelabuhan terbuka dan pelabuhan tertutup. Pelabuhan terbuka adalah pelabuhan dimana kapal-kapal bisa masuk dan merapat secara langsung tanpa bantuan pintu-pintu air. Pelabuhan Indonesia pada umumnya adalah pelabuhan terbuka.

Pelabuhan tertutup adalah pelabuhan dimana kapal-kapal yang masuk harus melalui beberapa pintu air. Pelabuhan tertutup ini dibuat pada pantai

⁴¹ Muchtaruddin Siregar, *Beberapa Masalah Ekonomi dan Management Pengangkutan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 2002, hlm. 106-116.

dimana terdapat perbedaan pasang surut yang besar dan waktu pasang surutnya berdekatan. Pelabuhan tertutup dapat ditemui di Liverpool, Inggris dan Terusan Panama.

5. Berdasarkan Lokasinya

Berdasarkan lokasinya, pelabuhan dibagi menjadi sebagai berikut:

- a. Pelabuhan pesisir.
- b. Pelabuhan sungai muara.
- c. Pelabuhan danau.
- d. Pelabuhan kana.

6. Segi Lingkup Pelayaran yang Dilayani

Berdasarkan lingkup pelayaran yang dilayani, pelabuhan dibagi menjadi sebagai berikut:

- a. Pelabuhan internasional, yaitu pelabuhan yang melayani perdagangan dan pelayaran internasional, contohnya adalah Pelabuhan Singapura, Tanjung Priok.
- b. Pelabuhan regional adalah pelabuhan yang melayani kegiatan perdagangan di wilayah Asia, Eropa Barat, atau Amerika Latin. Contoh: Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya.⁴²
- c. Pelabuhan lokal adalah pelabuhan yang melayani kegiatan perdagangan atau pelayaran daerah. Contoh: Pelabuhan Tegal di Jawa Tengah dan Pelabuhan Pare-Pare di Sulawesi.⁴³

⁴² Husein Umar, *Hukum Maritim dan Masalah-Masalah Pelayaran*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2007, hlm. 37.

⁴³ Bambang Triatmodjo, *Perencanaan Pelabuhan Lokal*, Jogjakarta: Beta Offset, 2010, hlm. 12-24.

7. Kegiatan Perdagangan Luar Negeri

Pelabuhan berdasarkan kegiatan perdagangan luar negeri terbagi atas pelabuhan impor, yaitu pelabuhan yang melayani masuknya barang-barang dari luar negeri sedangkan pelabuhan ekspor adalah pelabuhan yang melayani penjualan barang-barang ke luar negeri.

8. Wilayah Pengawasan Bea dan Cukai

Dari segi pembagian wilayah bea cukai, jenis pelabuhan dibagi menjadi *custom port*, yaitu pelabuhan yang ada di bawah pengawasan bea cukai. Sementara itu, *free port* (pelabuhan bebas) adalah pelabuhan yang berada di luar pengawasan bea cukai.

9. Kegiatan Pelayaran

Berdasarkan kegiatan pelayaran, pelabuhan dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu pelabuhan samudera, seperti Pelabuhan Tanjung Priok dan Tanjung Perak, pelabuhan nusantara (interinsuler) seperti Pelabuhan Banjarmasin di Kalimantan Selatan, dan pelabuhan rakyat, seperti Pelabuhan Sunda Kelapa di pasar ikan, Jakarta.

10. Peranan Pelabuhan Dalam Pelayaran

Berdasarkan peranan pelabuhan dalam pelayaran, pelabuhan dibagi menjadi dua jenis, yaitu pelayaran transit adalah pelabuhan yang mengerjakan *transhipment cargo* (peralihan barang). Contohnya adalah Pelabuhan Singapura. Pelabuhan ferry adalah pelabuhan penyeberangan yang dilakukan adalah menghubungkan dua tempat dengan membawa

penumpang dan kendaraan, contoh Pelabuhan Banyuwangi-Gilimanuk atau Merak-Bakahueni.

11. Berdasarkan Kepemilikan

Pelabuhan berdasarkan kepemilikan dibedakan menjadi dua, yaitu pelabuhan yang ditangani pemerintah pusat dan sektor swasta. Terdapat dua golongan pelabuhan sebagai berikut:

- a. Golongan pertama adalah pelabuhan di bawah pembinaan Departemen Perhubungan, yang terdiri dari pelabuhan umum yang diusahakan maupun pelabuhan yang tidak diusahakan dalam pembinaan Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, serta pelabuhan yang dikelola instansi BUMN lainnya di luar Kementerian Perhubungan.
- b. Golongan kedua adalah pelabuhan yang dibangun dan dioperasikan oleh pihak swasta.

Menurut hierarki dan fungsinya, pelabuhan dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu:

1. Pelabuhan internasional hub yang merupakan pelabuhan utama primer.
2. Pelabuhan internasional yang merupakan pelabuhan utama sekunder.
3. Pelabuhan nasional yang merupakan pelabuhan tersier.
4. Pelabuhan regional yang merupakan pelabuhan pengumpan primer.
5. Pelabuhan lokal yang merupakan pelabuhan pengumpan sekunder.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, hierarki pelabuhan adalah sebagai berikut:

1. Pelabuhan Utama

Pelabuhan utama merupakan pelabuhan yang melayani perdagangan internasional dan domestik dalam skala besar, biasanya lebih besar dari 100.000 TEUS. Pelabuhan utama juga pelabuhan yang menyediakan pelayanan penumpang dan barang antar provinsi ke pusat kegiatan nasional atau pusat ekonomi dan biasanya kedalaman pelabuhan itu mencapai minimal 11 meter.

2. Pelabuhan Pengumpul

Pelabuhan pengumpul merupakan pelabuhan yang melayani perdagangan domestik dalam skala menengah biasanya lebih dari 25.000 TEUS. Pelabuhan pengumpul juga menyediakan pelayanan penumpang dan barang antar provinsi ke *hinterland* dan pusat kegiatan wilayah dan adapun kedalaman dari pelabuhan pengumpul ini mencapai 8 meter.

3. Pelabuhan Pengumpan

Pelabuhan pengumpan merupakan pelabuhan yang digunakan untuk perdagangan domestik dalam skala kecil, biasanya lebih kecil dari 25 TEUS, dimana pelabuhan pengumpan ini menyediakan pelayanan penumpang dan barang dalam provinsi kegiatan lokal, dan adapun kedalaman pelabuhan pengumpan ini mencapai kurang dari 8 meter.

Pelabuhan harus menyediakan jasa-jasa di pelabuhan untuk menunjang keamanan dan keselamatan kapal-kapal yang akan bersandar dan berlabuh di pelabuhan. Setiap pelabuhan mempunyai tujuan visi dan misi masing-masing

sehingga untuk mewujudkan tujuan tersebut maka pelabuhan harus menyediakan pelayanan jasa-jasa di pelabuhan diantaranya:

1. Penyedia dan/atau pelayanan kolam-kolam pelabuhan dan perairan untuk lalu lintas dan tempat berlabuhnya kapal.
2. Penyedia dan/atau pelayanan jasa yang berhubungan dengan pemanduan (*pilotage*) dan penundaan kapal.
3. Penyedia dan/atau jasa pelayanan dermaga dan fasilitas lain untuk bertambat, bongkar muat peti kemas, curah cair, curah kering (*general cargo*), dan kendaraan.
4. Penyedia dan/atau jasa pelayanan terminal peti kemas, curah cair, curah kering, multi propose, penumpang dan pelayaran rakyat.
5. Penyedia dan/atau jasa pelayanan gudang gudang dan lapangan penumpukan dan tangki tempat penimbunan barang-barang, angkutan bandar, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan.
6. Penyedia dan/atau jasa pelayanan tanah untuk berbagai bangunan dan lapangan, industri dan gedung-gedung bangunan yang berhubungan dengan kepentingan kelancaran angkutan multi moda.
7. Penyedia dan/atau jasa pelayanan listrik, air minum, dan instalansi limbah serta pembuangan sampah.
8. Penyedia dan/atau jasa pengisian bahan bakar minyak untuk kapal kendaraan di lingkungan pelabuhan.
9. Penyedia dan/atau pelayanan kegiatan konsolidasi dan distribusi barang termasuk hewan.

10. Penyedia dan/atau pelayanan jasa konsultasi, pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan kepelabuhanan.
11. Pengusahaan dan pelayanan depot peti kemas dan perbaikan, cleaning fumigasi, serta pelayanan logistik.

Selain kegiatan utama di atas, pelabuhan juga menyediakan kegiatan usaha lain yang dapat menunjang tercapainya tujuan perusahaan dan dalam rangka optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki perusahaan meliputi:

1. Jasa angkutan.
2. Jasa persewaan dan perbaikan dan fasilitas dan peralatan.
3. Jasa perawatan kapal dan peralatan di bidang kepelabuhanan.
4. Jasa pelayanan alih muat dari kapal (*ship to ship transfer*) termasuk jasa angkutan lainnya.
5. Properti di luar kegiatan utama pelabuhan.
6. Fasilitas pariwisata dan perhotelan.
7. Jasa konsultan dan surveyor kepelabuhanan.
8. Jasa komunikasi dan informasi.
9. Jasa kontruksi kepelabuhanan.
10. Jasa *forwarding* (ekspedisi).